

GE_GERICHTE ATA/148/2026 vom 10. Februar 2026

GE Cour de justice, 2026-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_148_2026

FR: GE_GERICHTE ATA/148/2026 du 10 février 2026

IT: GE_GERICHTE ATA/148/2026 del 10 febbraio 2026

Regeste

Résumé: En l'absence d'un rapport étroit et spécial avec la délibération du conseil municipal faisant l'objet du recours, le recourant n'a pas la qualité pour recourir. Pour être touchée plus que quiconque, il n'est pas suffisant d'être électeur ou habitant de la commune concernée ou d'avoir un intérêt à éviter les dépenses faisant l'objet de la délibération attaquée. Dans la mesure où la délibération attaquée annule une délibération précédemment adoptée qui fait l'objet d'un référendum, elle interfère avec le libre exercice des droits politiques et peut être susceptible d'un recours au sens de l'art. 180 LEDP. Cause transmise à la chambre constitutionnelle comme objet de sa compétence.

Erwägungen

E. 1

La compétence de la chambre administrative est définie à l'art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05). Elle est, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales, l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (art. 132 al. 1 LOJ). La chambre administrative examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 LPA). Si elle la décline, elle transmet d'office l'affaire à l'autorité compétente et en avise les parties (art. 11 al. 3 LPA).

E. 2

Le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA, sous réserve des exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ).

E. 3

Font notamment partie des autorités administratives énumérées à l'art. 5 LPA, les autorités communales et les services et les institutions qui en dépendent (let. f) et les personnes, institutions et organismes investis du pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal (let. g). Le Conseil municipal est l'autorité délibérative de la commune (art. 140 al. 1 de la Constitution de la République et canton de B_____ du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Il est l'un des deux organes de la commune, l'autre étant le Conseil administratif (art. 3 LAC). Il exerce des fonctions délibératives et consultatives (art. 29 al. 1 LAC). Les fonctions consultatives s'exercent sous la forme de résolutions, d'avis ou de propositions non soumis à référendum (art. 29 al. 3 LAC). Les fonctions délibératives s'exercent par l'adoption de délibérations qui sont, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, soumises à un référendum (art. 29 al. 2 LAC), conformément aux articles 77 à 79 Cst-GE et art. 85 ss LEDP (art. 33 al. 1 LAC). L'une des fonctions délibératives du Conseil municipal

concerne la fixation des jetons de présence et indemnités alloués à ses membres (art. 30 al. 1 let. v LAC). En vertu du RCM entré en vigueur le 2 juin 2011, le Conseil municipal fixe par délibération, pour la durée de la législature, le montant des jetons de présence et indemnités à verser à ses membres et aux groupes politiques représentés en son sein (art. 131 al. 1 RCM), en procédant à trois débats, le premier et le deuxième lors de la dernière session de l'ancienne législature et le troisième lors de la première session de la nouvelle législature (art. 93 et 131 al. 2 RCM).

E. 4

Aux termes de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits ; c) de rejeter ou de

- 9/15 - A/3449/2025 déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

E. 4.1

La notion de décision en droit genevois est calquée sur le droit fédéral (ATA/690/2025 du 24 juin 2025 consid. 1.3 ; ATA/460/2025 du 29 avril 2025 consid. 2.1 ; François BELLANGER, Les aspects formels de la décision in Les grands principes de la procédure administrative, 2023, p. 37). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2). Pour qu'un acte administratif puisse être qualifié de décision, il doit revêtir un caractère obligatoire pour les administrés, en créant ou constatant un rapport juridique concret de manière contraignante. Ce n'est pas la forme de l'acte qui est déterminante, mais son contenu et ses effets (ATA/817/2024 du 9 juillet 2024 consid. 3.2 et les arrêts cités). Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêts du Tribunal fédéral 2C_39/2025 du 25 mars 2025 consid. 4.3 ; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 et les références citées). Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il qu'il vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de et conformément à la loi (ATA/460/2025 précité consid. 2.1 ; ATA/599/2021 du 8 juin 2021 consid. 5b). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 2C_39/2025 précité consid. 4.3 ; 1C_577/2023 précité consid. 2.2). Il en va de même des actes internes ou d'organisation, qui visent les situations à l'intérieur de l'administration et ne s'adressent pas à l'administré, mais à l'administration dans l'exercice de ses tâches. De tels actes peuvent avoir des effets juridiques, mais n'ont pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel, raison pour laquelle ils ne sont en règle générale pas

susceptibles de recours (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2 ; ATA/1296/2025 du 25 novembre 2025 consid. 1.4 ; ATA/846/2014 du 28 octobre 2014 consid. 3 ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd., 2025, n. 666). Typiquement individuelle et concrète, la décision se distingue de l'acte normatif ou loi au sens matériel, qui, de caractère général et abstrait, est susceptible de

- 10/15 - A/3449/2025 s'appliquer à un nombre indéterminé de destinataires dans un nombre indéterminé de situations (Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., n. 295).

E. 4.2

Certaines décisions sont qualifiées de générales ou collectives selon les auteurs. Il s'agit d'actes hybrides qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité. Les décisions collectives ont ainsi des destinataires en nombre indéterminé, mais dans une situation individuelle/concrète ; elles portent sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires (ATF 134 II 272 ; ATA/1301/2025 du 25 novembre 2025 consid. 2.5 et les références citées). Du point de vue de la protection juridique, une décision générale est assimilée aux décisions administratives individuelles quant à la possibilité d'interjeter un recours direct contre elles (ATF 126 II 300 consid. 1 ; 125 I 313 consid. 2b ; 112 Ib 249 consid. 2b). Elle doit également pouvoir faire l'objet d'un contrôle préjudiciel à l'occasion d'un acte d'application (ATF 134 II 272 consid. 3.3 ; ATA/606/2019 du 12 avril 2019 consid. 2d ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., n. 813 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd., 2011 p. 202).

E. 4.3

Les décisions au sens juridique du terme prises par les autorités communales sont relativement peu nombreuses, ce qui s'explique par le fait que le Conseil municipal adopte peu de décisions au sens de l'art. 4 LPA ayant pour destinataire des sujets de droit (François BELLANGER, Le contentieux communal genevois in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], L'avenir juridique des communes, 2007, p. 140). Dans la mesure où elles constituent des décisions administratives au sens de l'art. 4 LPA, les délibérations du Conseil municipal peuvent faire l'objet d'un recours (ATA/219/2006 du 11 avril 2006 consid. 3). Tel n'est pas le cas de la fixation du budget de fonctionnement annuel ou des crédits budgétaires supplémentaires et des moyens de les couvrir, qui ne créent pas de droits ou d'obligations pour les particuliers (ATA/772/2012 du 13 novembre 2012 consid. 6 ; SJ 1998 296, p. 298 ; François BELLANGER, op.cit. p. 129 ; d'une manière plus générale pour les décisions en matière de budget : Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., n. 1092). N'est pas non plus une décision susceptible de recours la validation de la répartition des sièges des commissions permanentes pour la nouvelle législature par le bureau du Conseil municipal de la Ville de B_____. La chambre administrative s'est à cet égard référée à la jurisprudence fédérale et cantonale relative à la notion de décision attaquant et à sa propre jurisprudence selon laquelle la clé de répartition des sièges au sein

d'une commission déterminée par l'autorité de nomination est considérée

- 11/15 - A/3449/2025 comme une décision générale et abstraite si elle se rapporte à toutes les nominations futures ou comme une pure mesure organisationnelle s'il s'agit d'une nomination ou d'une série de nominations. Il s'agissait in casu du deuxième cas de figure, soit une mesure d'organisation non attaquant par la voie du recours (ATA/1296/2025 précité consid. 1.8 et les références citées). L'arrêt ATA/772/2012 déjà cité concernait un recours formé contre la délibération d'un Conseil municipal qui annulait une délibération précédente contre laquelle un référendum avait abouti. La chambre de céans a jugé que la délibération initiale, qui ouvrait un crédit pour verser une indemnité unique à chaque conseiller administratif non réélu, avait un caractère normatif vu sa portée générale, applicable à tous les conseillers administratifs sortants, aussi bien de la législature en cours que des législatures futures (arrêt précité consid. 7). Par parallélisme des formes, la seconde délibération ne pouvait pas non plus être assimilée à une décision au sens de l'art. 4 LPA, mais, dans la mesure où elle interférait dans le processus référendaire et était susceptible de contrevenir à l'exercice des droits populaires, elle pouvait faire l'objet d'un recours au sens de l'art. 180 LEDP (consid. 10 ; ATA/65/2013 du 6 février 2013 consid. 5a), que la chambre administrative, compétente selon les dispositions alors en vigueur, a rejeté au fond. Le contrôle de nature juridictionnelle, qui consiste à veiller à la correcte application de la loi, se distingue fondamentalement du contrôle essentiellement politique auquel conduit le référendum pouvant frapper les délibérations du Conseil municipal. Lorsqu'ils sont susceptibles d'entrer en considération, ces deux types de contrôle s'inscrivent en conséquence dans une perspective de complémentarité, et non d'exclusion (ATA/800/2005 du 22 novembre 20025 consid. 2b).

E. 4.4

Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'État, exercée par l'intermédiaire du DIN (art. 82 LAC), auquel est rattaché le SAFCO. Toutes les délibérations du Conseil municipal doivent être transmises au département (art. 88 al. 1 LAC). Certaines délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département, respectivement par le Conseil d'État (art. 90 et 91 LAC). Celles qui ont été prises en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et règlements en vigueur sont annulées par le Conseil d'État (art. 89 LAC). Les délibérations du Conseil municipal qui revêtent les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 4 LPA peuvent en outre faire l'objet d'un recours à la chambre administrative ; deux modes de surveillance de l'activité des communes existent donc en parallèle, dont les relations sont réglées à l'art. 100 LAC (ATA/714/2013 du 29 octobre 2013, rendu en application de l'art. 86 de la LAC dans son ancienne teneur). Le recours formé devant la chambre administrative est communiqué au Conseil d'État, qui a accès au dossier de la cause (art. 100 al. 1 LAC), et la chambre administrative peut lui impartir un délai convenable pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'art. 89 LAC (art. 100 al. 2 LAC). Ce mécanisme permet de palier le risque qu'une procédure judiciaire soit

- 12/15 - A/3449/2025 poursuivie inutilement ou que des décisions divergentes ne soient rendues (ATA/714/2013 précité consid. e et les travaux préparatoires cités).

E. 5

À teneur de l'art. 60 LPA, ont notamment la qualité pour recourir les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a) ainsi que toute personne qui est touchée

directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (let. b).

E. 5.1

La qualité pour recourir suppose que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Il faut que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale ; un intérêt purement théorique à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATA/1225/2025 du 4 novembre 2025 consid. 3.2 et les références citées, notamment ATF 144 I 43 consid. 2.1 et 124 II 499 consid. 3b, arrêt du Tribunal fédéral 2C_278/2023 du 10 janvier 2024 consid. 7.3 et ATA/810/2025 du 24 juillet 2025 consid. 2.3). L'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé mais peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération ; le recours d'un particulier ou d'une association formé dans l'intérêt général ou d'un tiers est dès lors irrecevable (ATA/1225/2025 précité consid. 3.2 et les références citées). Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire, proscrite en droit suisse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_307/2024 du 15 janvier 2025 consid. 4.2).

E. 5.2

Ces principes s'appliquent également au recours contre une décision générale, le recourant devant démontrer qu'il est particulièrement touché par l'acte en cause et a un intérêt concret et actuel digne de protection à l'annulation de la décision (arrêt du Tribunal administratif fédéral du 31 mars 2016 consid. 4 in RDAF 2022 I p. 450, 451 ; ATA/320/2022 du 29 mars 2022 consid. 4b). Il est exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque celle-ci ferait obstacle au contrôle de légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours ou lorsqu'une décision n'est pas susceptible de se renouveler mais que les intérêts des recourants sont particulièrement touchés avec des effets qui vont perdurer (ATA/320/2022 précité consid. 4c et les références citées).

E. 5.3

Selon la jurisprudence de la chambre administrative, les recours contre des délibérations municipales doivent également répondre aux conditions résultant de l'art. 60 al. 1 let. b LPA et de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral relative à l'art. 89 al. 1 LTF. Il a ainsi été retenu que le recourant contestant une délibération portant sur des cautionnements et emprunts relatifs à un projet immobilier devait se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de

- 13/15 - A/3449/2025 la contestation et retirer un avantage pratique de son annulation ou modification, permettant d'admettre qu'il était touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATA/23/2021 du 12 janvier 2021 consid. 3a et les références citées). En l'occurrence, le groupement ayant fait recours ne justifiait pas d'être directement touché et plus que quiconque, en particulier les habitants de la commune, et était donc dépourvu de la qualité pour recourir. Selon un autre arrêt, des conseillers

municipaux ou simples citoyens de la commune concernée n'avaient pas la qualité pour recourir contre des délibérations du Conseil municipal approuvant plusieurs crédits d'investissement pour l'acquisition de biens immobiliers et mobiliers, le transfert d'une parcelle du patrimoine financier de la commune au patrimoine administratif et la réhabilitation et la rénovation d'un immeuble. Laissant indécise la question de l'existence d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, la chambre administrative a considéré que les recourants n'étaient pas touchés plus qu'aucun autre citoyen de ladite commune, comme le serait par exemple le particulier évincé en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption (ATA/219/2006 précité consid. 5 et la référence citée). Le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir d'un député du Grand Conseil du canton de B_____ non pas en raison de sa seule appartenance à cette institution, mais du fait qu'il était, en sa qualité de parlementaire, directement touché par l'acte législatif qu'il tenait pour contraire à la constitution cantonale (ATF 144 I 43).

E. 6

L'annulation ou la révocation d'une délibération interfère avec le libre exercice des droits politiques puisque toutes deux font perdre à celle-ci tout objet. Elles sont donc susceptibles de contrevenir à l'exercice des droits populaires et, sous l'angle de l'art. 180 LEDP, de constituer une violation, attaquant par la voie d'un recours pour violation de ceux-là, dans des cas rares et fortement circonscrits (ATA/362/2013 du 11 juin 2013 consid. 5e et les références citées, notamment ATA/772/2012 précité, consid. 13 pour ce qui est du référendum). La chambre constitutionnelle connaît des recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État, en matière de votations et d'élections et en matière de validité des initiatives populaires (art. 130B al. 1 let. a à c LOJ). Selon l'art. 180 LEDP, le recours à la chambre constitutionnelle est ouvert contre les violations de la procédure des opérations électorales indépendamment de l'existence d'une décision. Le délai de recours est de six jours (art. 62 al. 1 let. c LPA).

E. 7

En l'espèce, la question peut se poser de savoir si l'acte litigieux constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA. Dans l'arrêt précité ATA/772/2012, qui présente certaines similitudes avec le cas d'espèce, la chambre administrative a qualifié d'acte normatif aussi bien la délibération initiale, qui fixait des indemnités en faveur des conseillers administratifs sortants, que la seconde qui l'annulait, compte tenu de la portée générale de l'indemnité en question, qui, contrairement au cas présent, n'était pas limitée à une législature déterminée. Au regard de la jurisprudence

- 14/15 - A/3449/2025 relative à la répartition des sièges des commissions permanentes, une qualification comme décision générale pourrait par ailleurs entrer en ligne de compte. Cette question souffrira de demeurer indécise au vu des développements qui suivent. Force est de constater qu'en tout état, le recourant est dépourvu de la qualité pour recourir au sens exposé ci-dessus. Il n'a de rapport étroit et spécial ni avec la délibération PRD-4_____ ni avec la PRD-385, qui ne le touchent pas plus que quiconque. À l'instar des autres électeurs ou habitants de la commune qui ne siègent pas au Conseil municipal, il n'est pas concerné par les jetons et indemnités fixés pour la législature 2025-2030, ce qu'il a admis au cours de la procédure et qui est conforme à la jurisprudence précitée, selon laquelle est insuffisant le simple intérêt que pourrait avoir un citoyen à éviter les dépenses faisant l'objet de la délibération attaquée. Le recourant n'a ainsi aucun intérêt pratique à l'admission du recours,

qui ne lui procurerait aucun avantage concret, ce qui exclut sa qualité pour recourir. Le seul effet concret pour le recourant concerne le sort du référendum qui a abouti contre la PRD-385. Au titre de son intérêt au recours, il se prévaut ainsi de sa qualité de référendaire et fait essentiellement valoir que la délibération attaquée empêcherait la tenue du référendum dont il allègue être à l'origine, ainsi que le débat public pouvant avoir lieu dans ce contexte. Ce faisant, il se fonde sur une violation de ses droits politiques, un tel grief pouvant ouvrir la voie du recours offerte par l'art. 180 LEDP. La chambre administrative n'étant pas compétente pour connaître des recours au sens de l'art. 180 LEDP, la cause sera transmise à la chambre constitutionnelle comme objet de sa compétence.

E. 8

Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.